

## ANNEXE I

### **RESUME DES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR L'AVANT PROJET DE LOI PORTANT CREATION DE LA CVR AU BURUNDI**

---

Les principales observations que suscite l'avant projet de loi portant création de la CVR portent sur les points suivants :

1. Pouvoir judiciaire (article 2) .....	2
2. Durée de travail (article 4) .....	2
3. Relations entre la CVR et le Tribunal spécial (article 5)..	3
4. Missions (article 6) .....	3
5. Pouvoirs (article 8).....	3
6. Infractions (article 8) .....	4
7. Composition (article 12) .....	4
8. Provenance des Commissaires (article 12) .....	5
9. Comité de sélection (article 15) .....	6
10. Présentation des candidatures (article 15) .....	6
11. Conseil international consultatif (articles 23 à 27) .....	6
12. Composition et mise en place du Bureau (article 29).....	7
13. Eléments de preuve (article 57) .....	7
14. Nomination d'un magistrat special .....	8
15. Procédure de (pardon) réconciliation (article 65) .....	8

Les autres observations et propositions, y compris celles qui sont reprises dans ce document introductif, figurent dans le tableau qui reprend et commente l'avant projet de loi élaboré par le Comité technique et qui constitue l'annexe II.

## **1. POUVOIR JUDICIAIRE (article 2)**

Selon l'article 2, la Commission n'a pas de pouvoir judiciaire. S'il est généralement admis qu'une Commission Vérité ne juge pas, il lui est également de plus en plus reconnu certains pouvoirs judiciaires qui lui permettent de mener correctement les enquêtes et auditions. Si la Commission n'a aucun pouvoir judiciaire, la portée des enquêtes sera limitée et la commission ne sera pas en mesure de formuler des recommandations appropriées.

La Loi n°1/018 du 27 décembre 2004 stipulait que « La Commission dispose de larges pouvoirs d'investigation. Elle dispose d'un accès libre à toute source d'information. La commission dispose des pouvoirs de perquisition et de saisie dévolus au Ministère Public qu'elle exerce dans les limites des dispositions pertinentes du Code de Procédure Pénale. La Commission pourra requérir l'assistance de la Police et d'autres services de l'Etat si nécessaire pour donner effet aux pouvoirs de coercition qui lui sont reconnus par la présente loi ».

Il est proposé que ces dispositions soient reprises dans la loi portant création de la CVR du moment que le Comité technique n'a pas motivé leur omission.

Par ailleurs, la CVR en création tient lieu de deux mécanismes initialement prévus par l'Accord d'Arusha, à savoir une Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation et une Commission d'enquête judiciaire internationale. La CVR devrait donc avoir le mandat initialement dévolu à chacune des deux commissions, y compris des pouvoirs d'enquête judiciaire attribués à la Commission internationale.

## **2. DUREE DE TRAVAIL (article 4)**

L'article 4 de l'avant projet de loi indique que la durée du mandat de la Commission est de deux ans à compter de la nomination des Commissaires et qu'il peut être prorogé une seule fois pour une période de six mois par voie législative. Il est possible d'envisager une prorogation par le Gouvernement pour éviter tout éventuel retard du vote d'une loi.

Par ailleurs, la durée des travaux de la Commission comprend plusieurs éléments : la phase préparatoire, le période opérationnelle, y compris le temps de préparation du rapport, ainsi que la période de clôture des activités. Par conséquent, un mandat de 2 ans, y compris la phase préparatoire, celle de rédaction du rapport et celle de clôture pourrait s'avérer insuffisant, surtout que le démarrage de la période opérationnelle pourrait être retardé par manque de fonds.

Il est proposé que le mandat de 2 ans coure à partir de la fin de la phase préparatoire d'au moins 4 mois et que la rédaction du rapport prenne 3 mois après la période opérationnelle de 24 mois.

Si le financement est disponible dès la mise en place de la Commission (ce qu'il faut démontrer) et si les activités préparatoires sont rapidement menées (ce qui n'est pas certain), la durée totale de travail de la Commission est presque la même dans les deux cas. En effet, référence faite à l'article 4 de l'avant projet de loi, 2 ans plus 6 mois (de prolongation) égalent 30 mois tandis que, d'après la proposition de reformulation, 4 mois (phase préparatoire) plus 2 ans plus 3 mois (rédaction du rapport) font 31 mois.

La proposition de modifier la rédaction de l'article 4 a l'avantage d'accorder à la Commission une période opérationnelle pleine de 2 ans, étant donné que le retard dans la réalisation des activités préparatoires ne peut d'avance lui être imputable.

### **3. RELATIONS ENTRE LA CVR ET LE TRIBUNAL SPECIAL (article 5)**

L'article 5 de l'avant projet de loi stipule que le travail de la Commission « ne doit pas porter préjudice aux compétences du Tribunal spécial ». Cet article évoque implicitement les relations qui devraient prévaloir entre la Commission et le Tribunal spécial. Il est proposé de le compléter comme suit :

Les deux mécanismes n'étant pas créés en même temps, les conclusions des enquêtes menées par la Commission seront remises au Procureur du Tribunal spécial. Le Tribunal spécial a la compétence de confirmer ou d'infirmer, après instruction, la qualification de telles conclusions ou la responsabilité de tel accusé.

### **4. MISSIONS (article 6)**

Selon l'article 6 de l'avant projet de loi, la Commission aurait entre autres missions celle de qualifier toutes les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises durant la période allant de la date de l'indépendance, le 1<sup>er</sup> juillet 1962, au 4 décembre 2008, date de la fin de la belligérance.

En application de l'Accord d'Arusha, article 8 du Protocole I, la Commission nationale pour la Vérité et la Réconciliation « n'est pas compétente pour qualifier les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ». Or, il se fait que dans sa composition, suivant l'article 12 de l'avant projet de loi, la CVR en création est une Commission Nationale à laquelle l'article 8 du Protocole I de l'Accord d'Arusha s'applique. En effet, pour que la CVR ait la compétence de qualifier les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, il faudrait qu'elle soit de composition mixte tel que recommandé par le rapport Kalomoh.

Au titre des principes et mesures d'ordre politique relatifs au génocide, aux crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, outre l'érection d'un monument national, l'Accord d'Arusha prévoit également l'instauration d'une Journée nationale de commémoration pour les victimes de génocide, de crimes de guerre ou autres crimes contre l'humanité. Il est proposé que la Commission ait également la mission de fixer la date de cette Journée.

### **5. POUVOIRS (article 8)**

Les pouvoirs de la Commission ne sont pas suffisamment développés. L'article 8 de l'avant projet de loi accorde uniquement à la Commission le pouvoir de :

- a) Convoquer et écouter toute personne et exploiter tout témoignage, et de ;
- b) Accéder aux archives, documents, rapports et autres informations détenus par les personnes publiques ou privées, tant nationales qu'internationales.

La Commission doit également avoir les pouvoirs de :

- a) Emettre un ordre, une assignation ou une citation à comparaître ;
- b) Mener toute enquête qu'elle considère nécessaire sur tout individu, groupes ou membres d'organisations ou d'institutions et recueillir toutes les informations qu'elle considère pertinentes ;

- c) Demander des informations et l'assistance à des gouvernements étrangers, des fonctionnaires et d'autres ressortissants de pays étrangers, des résidents non-burundais ;
- d) Visiter tout établissement ou lieu sans notification préalable et inspecter, effectuer les recherches, examiner, saisir ou réquisitionner tout document ;
- e) Faire prêter serment aux personnes qui font des déclarations dans le cadre des enquêtes et rendre tout faux serment passible de sanctions pour parjure ;
- f) Requérir l'assistance de la police si besoin pour renforcer ses pouvoirs.

## 6. INFRACTIONS (article 8)

L'article 8 de l'avant projet de loi prévoit comme infractions :

- a) La destruction ou le refus de communiquer les documents demandés ;
- b) La violation du secret des correspondances ;
- c) La révélation du secret professionnel ;
- d) Le faux témoignage, et ;
- e) Le faux serment.

L'article 10 inclue implicitement le refus de collaborer et l'article 9 prévoit que la Commission pourra diffuser la liste des personnes qui font obstruction aux travaux de la Commission.

Il est proposé d'ériger en infraction l'obstruction aux travaux de la Commission, de déterminer quelques cas d'obstruction et par conséquent, de compléter la liste des infractions comme suit :

- f) Le fait de menacer ou d'intimider un témoin ou un membre de la Commission ;
- g) Le fait de se livrer à des dénonciations mensongères ;
- h) Le refus de collaborer;
- i) La destruction d'un quelconque document relatif à toute enquête ou procédure de la Commission ;
- j) La livraison d'une fausse ou fallacieuse information ;
- k) Le refus de comparaître ;
- l) Le refus de prêter serment ou de faire une déposition comme témoin ;
- m) Le refus de répondre pleinement et d'une manière satisfaisante selon ses connaissances et croyances à toute question légalement posée ;
- n) Le fait de quitter l'audience avant la fin sans autorisation du Président de l'audience ;
- o) Le fait de dénaturer la traduction ;
- p) La divulgation d'une quelconque information confidentielle ;
- q) Le fait de poser tout acte qui, s'il avait été fait à l'égard d'un tribunal, aurait constitué un outrage à la Cour ;
- r) Le fait d'anticiper, de manière calculée un quelconque résultat de la Commission concernant une enquête pour influencer ses procédures ou les résultats ;
- s) L'Influence de la Commission par tout acte calculé sur un quelconque sujet en cours d'analyse ou en voie d'être examiné en relation avec une enquête ;
- t) Le fait de gêner la Commission, un membre de la Commission ou du personnel dans l'exercice ou la mise en œuvre de ses pouvoirs, fonctions ou devoirs conformément à la Loi.

## 7. COMPOSITION (article 12)

L'article 12 de l'avant projet de loi stipule que la Commission comprend 11 membres de nationalité burundaise.

Préalablement à la résolution 1606 (2005), le Gouvernement avait accepté la recommandation du rapport « Kalomoh » (S/2005/158) relative à la mise en place d'une Commission Vérité à composition mixte.

Une résolution du Conseil de sécurité est un acte juridique. Il s'agit d'une décision adoptée selon des règles de vote, par un organe investi de la responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales ; décision qui a, en vertu de la Charte des Nations Unies, une force obligatoire à l'égard des Etats membres voire non membres. Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sont opposables à tous les membres des Nations Unies, voire aux Etats non membres.

Par ailleurs, contrairement au contenu de l'article 12 précité, le Comité technique affirme dans ses recommandations qu'« une CVR mixte composée de burundais et d'étrangers pourrait avoir un avantage de crédibilité aux yeux de la population et de la communauté internationale ». C'est aussi reconnaître qu'un Commission composée uniquement de Burundais ne serait pas crédible.

De plus, suivant l'Accord cadre portant création et définition du mandat du Comité de pilotage tripartite en charge des Consultations nationales (point 7), le Gouvernement du Burundi s'est engagé à prendre en compte et refléter dans les actes fondateurs des mécanismes de la justice de transition les conclusions tirées de ces consultations, y compris le processus de sélection de leurs membres.

S'agissant de la composition de la CVR, 53% des participants aux Consultations nationales étaient favorables à une CVR composée de Burundais tandis que 44% avaient accepté une participation des étrangers. La prise en compte de ces résultats suggère un quota de représentation de 5 Burundais sur 4 étrangers et non une composition à 100% de Burundais.

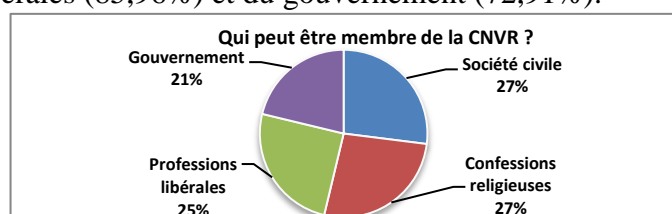
Par conséquent, le choix est clair. Etant donné que le Comité technique ne présente pas ce qui l'a motivé à s'écarter des recommandations du rapport Kalomoh et des résultats des Consultations nationales, il est proposé que la Commission comprenne aussi bien des Burundi que des étrangers.

## 8. PROVENANCE DES COMMISSAIRES (article 12)

L'article 12 de l'avant projet de loi devrait préciser la provenance et la répartition du nombre de Commissaires.

Au cours des consultations nationales, la grande majorité des Burundais consultés ont voulu que les membres de la Commission proviennent de la société civile (92,69%), des confessions religieuses (91,84%), des professions libérales (85,96%) et du gouvernement (72,91%).

Une mise en graphique des réponses favorables aux différentes catégories de provenance des Commissaires donne le résultat ci-contre.



Tenant compte de ce qu'il faille inclure des représentants des professions libérales, il est proposé de revoir l'article 12 et d'envisager une Commission mixte qui comprendrait 11 Commissaires dont 8 Burundais, provenant de la Société Civile (2), des Confessions religieuses (2), des professions libérales (2) et du Gouvernement (2).

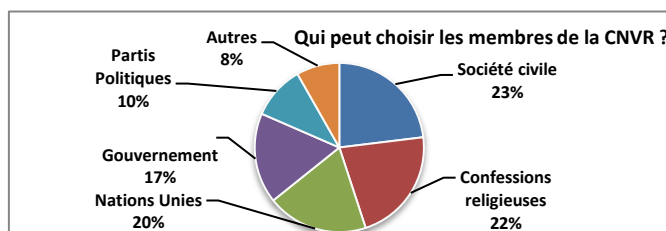
## 9. COMITE DE SELECTION (article 15)

L'article 15 de l'avant projet de loi prévoit que « les membres de la Commission soient choisis, après une large consultation entre le Gouvernement, les partis politiques parlementaires et extra-parlementaires, les confessions religieuses, la société civile et les divers milieux socioprofessionnels ».

Pour assurer la crédibilité et l'indépendance de la commission, la sélection des Commissaires devrait être faite par un comité neutre et indépendant, avec la participation des partenaires nationaux et étrangers pour s'assurer de leur pleine participation aux travaux de la CVR.

Lors des Consultations nationales, à la question d'indiquer leurs préférences sur la provenance des personnes qui composeraient l'équipe de sélection des membres de la Commission, les Burundais interrogés ont considéré que la société civile (88,36%) et les confessions religieuses (83,93%) sont les mieux indiquées. Les Nations Unies et le Gouvernement suivent avec 73,94% et 66,21% respectivement. Toutefois et de manière explicite, plus de la moitié des personnes consultées (53,25%) n'acceptent pas l'implication des partis politiques.

Une mise en graphique des réponses favorables aux différentes catégories de provenance des membres d'un comité de sélection donne le résultat ci-contre.



Etant donné que plus de 50% des participants aux Consultations nationales ne souhaitent pas que les partis politiques soient représentés au sein du comité de sélection, il est proposé que ledit comité comprenne 9 personnalités réparties comme suit : Gouvernement (2), Société civile (2), Confessions religieuses (3) et Nations unies (2).

## 10. PRESENTATION DES CANDIDATURES (article 15)

L'article 15 indique également que les listes de candidatures proviennent des catégories citées au premier alinéa (voir paragraphe 1 du point 13 ci-dessus) et que les candidatures individuelles soient aussi admises.

Les candidatures individuelles auraient peu de chances d'aboutir s'il est en même temps admis que les listes de candidatures proviennent des catégories citées au premier paragraphe du point précédent et que les Commissaires sont nommés après approbation de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Dans ce cas, il est prévisible que les partis politiques représentés au Parlement privilégieraient leurs candidats, surtout que l'avant projet de loi ne précise pas la répartition des sièges entre les différentes catégories qui seraient représentées.

Il est proposé que les dossiers de candidature soient introduits par toute personne vivant au Burundi ou à l'étranger et adressés au Président du Comité de sélection.

## 11. CONSEIL INTERNATIONAL CONSULTATIF (articles 23 à 27)

L'article 23 de l'avant projet de loi dispose que la Commission est assistée d'un Conseil consultatif international composé de cinq hautes personnalités qui jouissent d'une grande autorité morale.

Eu égard à la récente expérience du Libéria, il est discutable qu'un Conseil international purement consultatif soit opérationnel étant donné que les personnalités qui le composent n'auraient aucun intérêt à être des figurants. Il est peu probable qu'une personnalité, nationale ou internationale, ayant été membre à part entière d'une CVR, par exemple en Sierra Leone, au Timor Leste, au Kenya et ailleurs ou membre de l'une des missions des Nations Unies qui sont venues au Burundi, accepte de jouer un rôle consultatif sans que la prise en compte de ses conseils et recommandations soit garantie, alors que c'est cette catégorie de personnalités qui sont recherchées pour leur capacité de contribuer efficacement à la bonne réalisation des missions de la CVR.

En matière de recherche de la vérité, il est préconisé de tirer les meilleures pratiques de l'expérience d'autres pays, tout en privilégiant le contexte national. Ainsi, le Kenya est un exemple récent et proche du Burundi qui pourrait être instructif compte tenu du contexte (conflit politique, avec des dimensions ethniques, découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir).

## **12. COMPOSITION ET MISE EN PLACE DU BUREAU (article 29)**

Suivant l'article 29 de l'avant projet de loi, le Bureau est composé d'un Président, d'un Vice-Président et d'un Secrétaire général. Le rôle du Secrétaire Général pourrait s'avérer marginal du moment que le Secrétaire Exécutif coordonne les activités de la Commission (article 33 de l'avant projet du CT) et par conséquent assure le secrétariat.

Pour éviter tout conflit de pouvoir, il est proposé que le Bureau soit composé d'un Président burundais et d'un Vice Président de nationalité étrangère.

L'article 29 prévoit également que les membres du Bureau soient nommés dans le même acte que les Commissaires. Par ailleurs, l'article 10 de l'avant projet de loi dispose que personne ne peut se prévaloir de sa fonction, de ses privilèges et immunités, de l'amnistie ou de la prescription ou de tout autre motif pour refuser de collaborer avec la Commission.

Par conséquent, le travail de la Commission peut porter sur n'importe quelle personne ou autorité. De ce fait, le principe d'indépendance plaide pour un Bureau élu et non nommé. Sinon, le principe d'une Commission « indépendante de tout pouvoir, national ou international, neutre » ne serait pas assuré. Il est donc proposé que le Président et le Vice Président de la Commission soient élus par leurs pairs.

## **13. ELEMENTS DE PREUVE (article 57)**

L'article 57 dispose que les éléments de preuve recueillis par la Commission ne peuvent être utilisés contre les victimes, témoins, présumés auteurs et autres déposants dans les procédures judiciaires. En même temps, la Commission a la mission d'« établir les responsabilités individuelles », de publier « les noms des présumés auteurs », et de recommander « les poursuites pénales contre les présumés auteurs des violations graves ».

La Commission ne saurait recommander des poursuites judiciaires à l'encontre des présumés auteurs des violations graves sans fournir des preuves. Il est par conséquent proposé de reformuler l'article 57 comme suit : « Aucune personne comparissant devant la Commission ne sera poursuivie pour toute révélation ou information faite devant elle, sauf pour crime de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre ».

---

## 14. NOMINATION D'UN MAGISTRAT SPECIAL

Pour que la commission puisse travailler en toute indépendance et exercer pleinement et rapidement les pouvoirs judiciaires qui lui sont conférés, elle aura besoin d'un appui direct d'un magistrat assermenté, à tout endroit où elle siège. Le magistrat spécial aurait spécialement pour mission de délivrer des mandats de perquisition et de saisie, des mandats d'arrêt pour outrage, des citations à comparaître, des citations à fournir informations, témoignages et documents à la Commission.

## 15. PROCEDURE DE (PARDON) RECONCILIATION (article 65)

L'article 65 stipule que « la Commission élabore une procédure par laquelle les victimes pourront accorder le pardon aux auteurs qui l'auront demandé et exprimé des regrets » et qu'elle « propose au Gouvernement un programme d'actions susceptibles de promouvoir la réconciliation ».

En général, les CVR appliquent une loi qui devrait être claire et complète pour lui éviter de perdre le temps à l'interpréter ou à rédiger des textes autres que le Règlement d'ordre intérieur et les rapports d'activités. Si la loi ne régleme pas la procédure de pardon, la Commission élaborerait une procédure mais n'aurait à entreprendre aucune action et ne saurait se limiter qu'à formuler des recommandations.

Dans le cadre de la recherche de la vérité, la loi détermine les procédures de déposition, d'enquête et d'audition, mais laisse à la Commission la responsabilité de régler la procédure de pardon comme s'il s'agissait d'une tâche secondaire.

Par ailleurs, une Commission Vérité et Réconciliation qui n'a qu'un mandat de proposer « un programme d'actions susceptibles de promouvoir la réconciliation » devrait tout simplement être dénommée Commission Vérité puisqu'elle n'a finalement aucune mission de réconciliation.

**Bujumbura, le décembre 2011**